

独立学院的崛起、问题与前景

潘懋元, 吴 玫

(厦门大学, 福建厦门市 361009)

摘要:从当年民办二级学院的自发出现,到今天独立学院的规范发展,中国高等教育在办学体制上始终处在不断的探索和改革之中,以应对大众化进程中出现的质量和经费两大困难,寻求既能多渠道融资,又能保证教育质量的两全其美的办学模式是政府推行体制改革的初衷所在。独立学院承载着这一政策期待,以其特有的兼具公办民办的优势,在中国高等教育大众化进程中发挥着独特的作用。但独立学院在产生和发展过程中的问题也不少,特别是在国有资产流失和对一般民办院校造成冲击两方面面对着诸多的质疑。了解并分析独立学院出现的政策初衷,以及存在的问题,将有助于我们对独立学院的发展前景作出冷静的思考。

关键词:独立学院;政策;问题;发展

中图分类号:G 648 **文献标识码:**B

一

自1999年出现民办二级学院这种办学形式以来,相关的争论一直没有停止过。对于二级学院到底是个集公办民办优势于一体的两全其美的办学模式,还是一个有可能导致公办院校国有资产流失,同时又挤压一般民办院校成长的两败俱伤的畸形产物,争论不断,难有统一的意见。

作为一种自发产生的办学模式,二级学院的产生在当时有着一定合理性和必然性。从时间上来看,众所周知,1999年是中国高等教育大众化启动,高校开始大规模扩招的一年。由于我国的教育大众化和招生扩招政策的出发点在很大程度上受到经济因素的主导,如拉动内需、推迟就业等,所以大众化的准备不足,仓促被动。为了在数量扩大的同时能够尽可能保证质量,高等教育规模的急剧扩充基本是在原有普通高等教育系统内进行,来不及增设公办新校,而新兴的民办院校没有被委以扩招的任务,没有等来发展的春天,相反由于公办高等教育系统的扩招,在发展空间上受到一定的影响。然而,规模的扩张却促成了民办二级学院的出现。这种借助公办院校母体的教育资源,又能够吸引民间资金,并采用民营机制发展的办学模式无疑解决了大众化发展中最为棘手的两大难题:质量和资金。所以虽为自发行为,但很快就得到教育行政部门的肯定,允许试办。

从地点上来看,二级学院最先出现的江苏和浙江两省,分处于全国市场化进程指数排名榜的第4位和第2位。其中在市场化各方面、各指标的排名中,浙江的政府与市场关系指数^①位居全国第1,江

苏排名第2;非国有经济的发展指数,浙江排名仍为第1,江苏为第4。^②在浙江,民间资金相当充裕,且有着灵活的民营企业机制;在江苏,经济结构中的公有制实现形式多样化,市场分配经济资源的比重与缩小政府规模两项在全国排名第1,苏南地区的乡镇企业改革不断生出新的模式和机制,为社会其他机构的发展提供思路和样板。所有的这些都为这两个地区最先自发产生国有民办二级学院作好了经济上和思想上的准备。

在这样的发展背景之下,国有民办二级学院这一新生事物的出现可说是偶然中的必然,它的存在有着一定的资金市场和生源市场基础。但不可避免的是,在体制转轨的缝隙之中生存的二级学院,利用了较多的制度空缺或漏洞,在与独立设置的一般民办高校的竞争中,甚至在与公办高校的竞争中都享有不公平的竞争优势^③。同时,影响教育公平、导致国有资产流失等问题也随着二级学院在全国的广泛出现而变得愈加突出和严重。

二

2003年5月,教育部印发了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》,对原有的国有民办二级学院提出了若干规范意见和设置要求,提出了“独立学院^④”的新概念。在《意见》里,公办普通本科高校作为试办独立学院的申请者,利用自身人才资源与无形资产,采取民办机制,吸收学校之外的企业、事业单位、社会团体或个人的有形投资所举办的独立于母体高校之外的新型高等教育机构。《意见》中提出独立学院具有独立的法人资格、独立颁发学历证书,有独立的校园,实行独立的财务核算。《意见》强调依靠社会力量增加高等教育资源,通过民办机制促成高等教育办学模式创新。即试图在扩大优质教育资源的同时,对公立高校的管理体制和机制造成冲击。《意见》出台后,一些不符合条件的二级学院被

收稿日期:2004-05-18

作者简介:潘懋元(1920-),男,厦门大学高等教育科学研究所教授、博士生导师,厦门大学原校长。吴玫,厦门大学高等教育科学研究所博士生。

停办或停招,同时也出现了一些新的独立学院。截至2004年2月,教育部确认的各地试办独立学院的数量是148所,其中,教育部直属高校试办的独立学院19所。据报载,教育部的审批和确认工作将于2004年5月1日告一段落。

经过规范后的独立学院,较之以前的民办二级学院在投资主体、产权关系都有了较为清晰的界定。如,原国有民办二级学院的投资产权性质和归属很复杂,有单一国有型、完全民办型和混合型三种情况。规范后的独立学院,在投资产权上属于混合型,普通高校以其无形资产融资,社会企业则投入资金办学。再如,原二级学院责权利关系不明确,导致母体学校承担着很大的连带责任和办学风险,独立学院则具有独立法人地位,独立承担民事责任。至于独立校园、独立文凭等规定更是直接针对原国有民办二级学院的一些症结问题而提出的。

虽然《意见》的出台避免了原有民办二级学院的一些问题。然而,独立学院并非因此就兴利除弊,达至完善。问题依然不少,主要表现在:

(一)政策的规定不等于现实的操作。《意见》中特别指出独立学院的合作者应是学校之外的企事业单位、社会团体或个人,但实际上,一些独立学院根本没有社会力量注入资金,很多独立学院仍以“一个空壳套取学生学杂费办学,将学生学杂费收起来注册一家公司以冒充合作者。再如,独立的师资队伍也被一些高校用来安置下岗分流人员,教育质量无从保证。各种“上有政策下有对策”的怪现象屡屡发生,教育品牌与民间资本“不结合”或“假结合”的所谓的独立学院大量存在^⑤。

(二)毋庸讳言,有些(不是所有)公办本科高校申请试办独立学院,合作者愿意出资合作办学,是出于寻利动机,在保证公益性方向以及保证教育质量上,动力不足。可能导致独立学院办学的短期行为。

(三)《意见》虽从政策上对原来的二级学院采取若干规范措施,表明了一定的竞争公平性。但同一般民办高校政策相比,仍存在若干不公平的政策倾斜,这无疑会挤压包括民办高职在内的民办高校生存空间。一些一般民办高校为了生存和发展,正在多方设法挤进独立学院行列。《意见》虽明确规定“不允许以各种变相形式,把高职(大专)学校改办为独立学院”,但在政策待遇悬殊的情况下,这一禁令很难生效。

我们知道在市场上,一个企业的竞争优势表现在如下几个方面:第一是成本优势,即生产同样产品的成本比别人更低;第二是产品优势,即产品的差异化优势,产品的与众不同;第三是品牌优势,在技术性能完全相同的情况下,消费者愿意为品牌多付钱。教育是一个品牌价值很高的行业,品牌优势

可说是学校发展中至关重要的要素。独立学院虽然不被允许颁发母体的文凭,但仍可以授予本科的文凭与学位,利用母体的品牌优势;民办的运营机制又可以发挥独立学院培养人才的成本优势。因此可以说独立学院占据着计划资源和市场机制的二重特惠,享有着品牌与成本的双重优势,这必定会对其他提供同类服务的办学机构带来很大的冲击,独立学院所辐射出的这一负作用甚至有可能抵消它的正面效能^⑥。

三

那么,究竟如何看待和评价这样一个既有可能两全其美,又有可能两败俱伤的办学模式?

目前,在世界范围内,普遍存在着对高等教育经费投入不足的现象,但同时高等教育规模扩张的脚步不能停止。高等教育要发展,钱从哪里来?“市场”是一个很好的答案。很多原先依靠政府财政办教育的国家,自80年代后半期开始,都先后突破了完全依靠国家拨款的局面,提出了面向市场或引入市场机制问题。

中国高等教育长期以来是处在计划经济体制之下运行的。高等学校的办学经费依赖国家的全额拨款,学生免费上学,招生和毕业生就业又由国家统包统配。20世纪80年代以来,国内和国际环境发生了一系列重大的变革,中国的高等教育改革面对的是一种全新的社会情况:逐步发育成熟的社会主义市场经济体系正导致社会结构开始发生深刻变化,经济转轨、社会转型、加入WTO又迫使发育中的国内市场进一步融入了世界大市场,在新的制度环境中,中国的高等教育面对市场经济不断的冲击,适应市场机制,市场介入高等教育已成必然之势^⑦。

市场的介入同时意味着政府的退出,这也是20世纪70年代以来西方盛行的新公共行政理论的基本主张,它强调政府在公共行政上对市场机制和私营部门经验的借鉴,以及政府功能的最小化。但在中国社会主义市场经济体制下,情形与西方有所不同,当市场机制进入中国高等教育领域的时候,不必然伴随着政府的退出而退出^⑧。在中国高等教育领域、市场策略或运作只是一种可资利用的工具性资源。政府引入市场机制,允许、甚至鼓励私人和社会力量参与办学,其目的就在于提高教育管理的效率,同时减轻自身的财政压力,政府行为基本价值并未改变。

因此,一方面是急需潜在的社会资源进入高等教育领域;另一方面是政府难以放弃质量的监管,对一般民办教育诸多限制,始终不能放手发展。那么,由公立院校负责教学和管理,以公立院校的无形资产投入,并通过公立院校品牌资源的号召,吸引社会投资来办学,使得无形变成有形,无疑是一

个既利用市场资源又不失计划管理的两全其美的办法。

从办学体制来观察,今天的中国高等教育体系已打破了完全由政府包揽高等教育的局面,办学格局和办学模式越来越显出多元化的特点,办学主体多元化使得高等教育机构越来越难以用公私两分法来划分。当今世界上其他国家和地区的高等教育系统中,也有类似的情况。如澳大利亚的私立大学,除了完全由私人或群体投资的独立的私立大学外,还有着混合型的私立大学机构,这类机构常附属在公立大学之下,私人出资,课程则由公立大学负责。公立大学的合法化地位为这类型机构提供了收费许可证。这类机构集中开设商业、经济等课程,主要生源是海外留学生^⑥。还有很多学者以英国的伦敦大学,美国的特许学校为参照,说明处在公、私立高校之间的混合型高等教育机构存在的现实性,以证明公立高校举办独立学院的合理性。总之,无论是从政府政策制定的角度,还是从世界范围内办学体制和高校类型多样化的角度,都可以看到今天独立学院存在的基础。

四

在《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》这份政策文件中,我们看到其中“试办”两个字。试办意味着可能成功也可能不成功。独立学院如何举办、如何发展才能使得这一高等教育体制改革的试办成功呢?

首先,政府和普通高校应严格遵守《意见》规定,在独立学院的审批上坚持宁缺毋滥。既然提出是将优质高等教育资源扩大,那么就应该坚持优质这一条,不让一些质不优的独立学院利用政策优惠冲垮一般民办高校,又使母体遭受牵连。

其次,政府应该放开对独立学院的招生和专业设置的限制。以办学质量高、办学条件好的普通本科高校作为母体的独立学院应该向母体的高质量看齐。既然已经获得了若干政策优惠和公办母体学校的支持,独立学院的起点应该是高而不是低。独立学院的发展不应只是招收三本考生,以高学费来补偿分数,这样的发展一来难于让母体学校进行质量监管,二来将挤垮独立设置的民办院校。随着高等教育入学人数的不断增多,以及高等教育机构数量的扩大,高等教育生源市场将被细分。一方面类型不同、能力各异的学生需要找到适合各自发展的不同的高等教育机构;另一方面,各类型各层次的高校也应合理分工,寻找自己的生源市场。我们认为享有政策优惠的独立学院不应与艰难生存的一般民办院校争夺同一生源市场,而是应该在一个高起点上发展。国外的私立高校中有很多是世界级的民校,而我国的民办高校长期以来处在一个较

低的水平上挣扎,质量上同公办高校的差距相当大。如果独立学院的发展从开始就能站在一个较高的平台上,其发展目标应当是,充分利用已获得的种种优势并借助母体品牌来逐渐孵化、创建出自己的品牌,最终发展成为高质量的一流私立大学。

最后,从相对独立到完全独立。《高等教育法》规定:要“采取多种形式积极发展高等教育事业”(第6条)。“积极发展高等教育事业”是以“采取多种形式”为前提的。凡是有利于发展高等教育事业,促进高等教育大众化健康发展的办学形式,都应鼓励与支持。当独立学院在政策鼓励和母体庇护与哺育下成长壮大的时候,就应该允许它在不造成国有资产流失的条件下,从母体彻底分离出去,成为完全的独立学院。翅膀硬了,羽翼丰了,独立飞翔是进化的规律。作为母体的普通本科高校,应当为此感到高兴而不是惋惜与不满。

我们注意到,浙江的民办二级学院,在全国领先设置,并且一开始就以新的机制和模式规范化。当前22所独立学院,年招生数3万多,在校生数8万多,分别占全省高校招生数与在校生数的三分之一以上,成为浙江省高等教育新的增长点和重要组成部分,并且有浙大城市学院这样崭露头角,全国知名的独立学院。相信能为全国独立学院的发展,树立两全其美的榜样。

注释:

① 政府与市场的关系使用了5项指标来衡量:市场分配经济资源的比重;减轻农村居民的税费负担;减少政府对企业的干预;减轻企业的税外负担和缩小政府规模。

② 樊纲等. 中国市场化指数(2001)[M]. 北京:经济科学出版社. 2003.

③ 周海涛. 双重使命与二难选择. 独立学院政策解读. <http://www.eduol.com.cn>.

④ “意见”. 对“独立学院”的界定是“专指由普通高校以新的机制、新模式建立的二级学院”,是“相对独立的二级学院”,为区别于社会力量独立举办的一般民办高等院校,人们往往称之为“独立二级学院”。

⑤ 钟心黄. 蓓蓓. 专家呼吁民办高校走向规范化. 人民网.

⑥ 周海涛. 双重使命与二难选择. 独立学院政策解读. <http://www.eduol.com.cn>.

⑦ 王建民. 哪些因素决定了中国教育制度必然发生市场化变迁? 2002.8.15.SOHU 视线.

⑧ 卢乃桂. 操太圣. 中国改革情境中的全球化. 中国高等教育市场化现象透析[J]. 北京大学教育评论. 2003.

⑨ 祝怀新. 澳大利亚私立高等教育现状[J]. 教育发展研究. 2001.12.

责任编辑:黄锡年 祝红梅